

国有林野事業における「モデルプロジェクト」に関する一考察

宮崎県・綾の照葉樹林プロジェクトを事例として

大 浦 由 美

1 はじめに

国有林野は日本の森林面積の約3割を占めている。我が国最大の森林管理・経営体として林産物供給の面でも重要な役割を果たす一方で、国土管理上重要な脊梁山脈地帯の奥地森林、自然度の高い天然林資源も多く有しており、水資源のかん養、森林生態系の維持など、環境保全的機能の発揮に加え、美しい森林景観やレクリエーションの場の供給など、国民の保健休養や教育・文化の発展にとっても重要な役割を担っている。

これら国有林野は「国有林野事業」として林野庁によって所管されているが、実態的には国有林野の所在する地元農山村地域と、土地利用や林産物供給、直営事業並びに請負事業体などの関連産業を通じて多面的かつ密接な社会経済的諸関係を結びつつ管理・経営がなされてきた。しかしながらこの間、グローバル化の進展によって国内農林業の衰退は決定的となり、過疎化・高齢化の進む農山村地域の疲弊はますます深刻さを増している。国有林野事業においても、20年間に及ぶ「経営改善」の取り組みも空しく1996年に経営破綻が宣告される事態となり⁽¹⁾、その後の厳しい経営合理化によって人員・機構も著しく縮小された。さらに、一連の行財政改革下において農林業予算のみならず地方自治体財政自体も緊縮度を高めているなど、これまで国有林野事業を担ってきた関係主体は悉く困難な状況に陥っているのである。

こうした中で、近年、国有林政策においては、「連携・協働」関係の構築が主要な政策課題のひとつとなっている。特に、1998年の国有林野事業改革関連二法⁽²⁾の施行からスタートしたいわゆる「抜本的改革」において、「国有林を『国民の』共通財産として、『国民の参加により』かつ『国民のために』管理運営し、国有林を名実ともに『国民の森林』とする」(林政審議会最終答申)ことが政策理念とされて以降、地方自治体や森林ボランティア等の市民団体、民間企業等、国有林野事業における新たな主体との連携・協働は、制度的な受入体制の整備及び受入数の双方において飛躍的に発展している。

このような新たな連携・協働の取り組みは、地元民有林との施業共同化、下流市民・市町村との連携による森林保全整備事業、森林ボランティア団体への森林づくり活動フィールドの提供(ふれあいの森林)、企業との協働による森林づくり(法人の森林)、保護巡視活動への「森林パトロールボランティア」の導入など、国有林野事業のあらゆる側面に及ぶが、それらの中でも、本論文で取り上げる「モデルプロジェクト」は、数千から1万haにおよぶ広大な国有林野を対象として、

国有林当局と地方自治体、地元住民組織、自然保護や森林づくりを目的とするNGO団体等との連携・協働による森林の共同管理を目指すものであり、「国民の森林」としての新たな国有林野管理経のあり方を模索する取り組みとして画期的な内容を有するものである。また、近年における森林ボランティア活動の著しい発展からも明らかなように、森林づくりや管理に関わる活動自体が新たなレジャーとして認識されるようになってきている。従って、こうした連携・協働による森林づくりの取り組みを進めることは、地元農山村地域における都市農山村交流の裾野を広げることにもつながりうる。

このモデルプロジェクトの第一号となったのは、関東森林管理局管内のAKAYAプロジェクトである。群馬県旧新治村を中心に広がる約1万haの国有林をフィールドに、関東森林管理局、地元旧新治村の住民グループである地域協議会、そして日本自然保護協会(本部・東京)の3者が2004年に協定を結び、共同で「赤谷川・生物多様性復元計画」を推進している。かつて、当該エリアは、1980年代後半にダム建設計画や民間資本によるスキー場開発計画の対象となり、開発反対運動を起こした日本自然保護協会や地元住民団体と開発推進側に立った林野庁とは約10年間に亘って厳しい対立関係が続いた。2000年にスキー場計画及びダム建設計画が相次いで中止され、また、国有林行政についても「抜本的改革」を契機として「国民の森林」として大きく方向転換する中で、2003年に、それまで対立していた日本自然保護協会や地元住民組織も参加する形で管理経営における新たなフレームワークの検討が開始され、「科学的根拠に基づく保全と復元」、「地域生態系を痛めない活用」、「行政と地元、民間団体の協力関係の構築」を柱とした協定に至ったのである。まさに、この間の国有林行政、あるいは社会における行政と市民のあり方の変化を象徴する試みであるといえるだろう。

現在、モデルプロジェクトについては全国各地で萌芽的な取り組みが始まっているが、実際に動き始めているのは、上記のAKAYAプロジェクト、九州森林管理局管内・綾の照葉樹林プロジェクト、北海道森林管理局管内・野幌森林再生プロジェクトの3つである。これらのうち、本論文では、綾の照葉樹林プロジェクト(正式名称:「綾川流域照葉樹林帯保護・復元計画」、以下、綾プロジェクト)を事例とし、その現状を示すとともに、モデルプロジェクトの問題点および今後の課題について考察する。

なお、本論文は社団法人国土緑化推進機構平成18年度「緑と水の森林基金」公募事業(研究課題名:国有林野における多様なパートナーシップ形成に関する研究)の助成を受けて行った研究の一部である。

2 綾の照葉樹林プロジェクトの概要と発足までの経緯

2-1 概要

綾プロジェクトは、宮崎県中央部に位置する綾町内に残された我が国最大級の原生的な照葉樹林を保護し、これらの間に点在する二次林や人工林をかつての林相である照葉樹林に適切に復元

し、照葉樹林帯としての緑の回廊を創造することを目的としている。対象地域は、綾川流域の国有林約9,000haを核として、隣接する県有林、綾町有林を加えた約1万haと広大である。この計画を推進するために、2005年5月に、林野庁（九州森林管理局）、宮崎県、綾町、市民団体である「綾

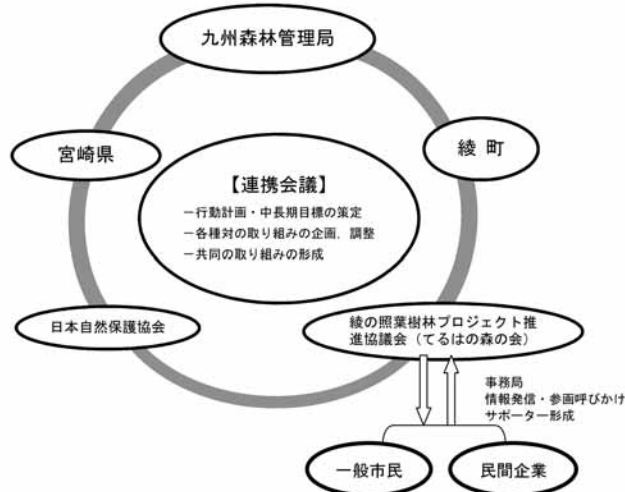


図1 綾の照葉樹林プロジェクトの運営体制

注：「綾川流域照葉樹林帯保護・復元計画推進協定書」p. 3 より作成

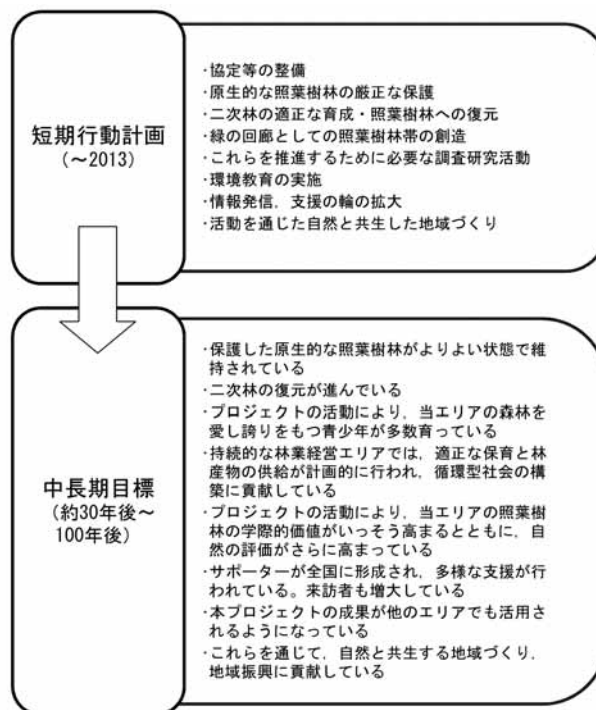


図2 綾プロジェクトの骨子

注：「綾川流域照葉樹林帯保護・復元計画推進協定書」pp. 4-7 より作成

の照葉樹林プロジェクト推進協議会（てるはの森の会）」、そして日本自然保護協会の5者で協定が締結された。以降、この5者で連携会議を組織し、短期行動計画（前期：2005年～2008年、後期：2008年～2013年）および中長期目標に沿って、それぞれの役割分担の元に、連携しながら事業を進めていくことになっている（図1、図2）。

プロジェクトは、5者のトップが一堂に会する「連携会議」（年2回）が計画策定や企画の調整における最高決定機関となっているが、実務的な検討は、月1回、5者の事務方が集まる「連絡調整会議」でなされている。プロジェクトの事務局は「てるはの森の会」が務める。特に専門性が求められる分野に関しては個別に委員会等を設置し、検討を行っている。

2005年の協定締結から2007年までの約2年間は、主として「保護・復元計画」の策定と人工林復元方法の検討に費やされてきた。2006年秋からようやく一部でボランティアによる間伐など、具体的な活動が徐々に開始されている。

2-2 プロジェクト発足までの経緯

当該エリアの照葉樹林を保護する活動の嚆矢は、実に40年前までさかのぼる。1967年に、町のシンボルともいべき箇所（原生状態の照葉樹林）300haの伐採事業計画が明らかになった際に、当時の町長であった（故）郷田實氏を中心に地元から激しい伐採反対運動が展開された。結果的に、約1,100haの民有林と交換することでその時点での伐採を阻止することに成功するが、その後も国有林から再三伐採計画が提出されたことから、より確実な保護を目指して、1970年に国定公園指定を求める運動が開始された。このことを通じて、住民の間で森林保護の機運が盛り上がり、1975年には自然を守る条例が策定され、1982年にはついに九州中央山地国定公園の指定を受けた。現在も多く観光客を集めている「照葉大吊橋」はこの時建設されたものである。その後も綾町の照葉樹林保護を中心においた地域づくりの理念は、「照葉樹林文化」へと発展し、「工芸の里づくり」とともに、いち早く自然生態系農業を取り入れた「有機農業の里づくり」が行政によって展開され、1985年には「照葉樹林都市宣言」として結実した。

ところが2000年前後に再び当該エリアが巨大送電鉄塔建設計画の影響を受けることが明らかとなり、自然景観の破壊が問題となった。このことをきっかけに、再度、照葉樹林保護運動が立ち上がり、鉄塔建設計画を阻止すべく、今度は世界遺産登録運動へと展開した。2002年9月に「綾の森を世界遺産にする会」が発足し、立松和平氏、C.W.ニコル氏、筑紫哲也氏等、綾町や宮崎県内だけでなく、著名な文化人にも支援の輪を広げながら、2ヶ月で全国から14万人の署名を集め、環境省に陳情するなど、活発な活動が展開された。環境省からは、当該エリアの自然資源に対してきわめて高い評価が得られたが、世界自然遺産候補地検討会では、最終段階において、「原生的な照葉樹林の面積が狭いため、復元の努力を待つ」という評価となり、世界自然遺産登録は成らなかった。こうした経緯を受けて、運動は次の段階として照葉樹林の復元を内容とする「緑の回廊計画」へと発展したが、この取り組みこそが、現在の綾プロジェクトの母体となっているものであり、「国民の森」を目指し始めた国有林行政の方向性と一致したことで実現に至った。

のである。

3 プロジェクトの現段階

3-1 主たるプロジェクト構成団体の動向

3-1-1 宮崎森林管理署

宮崎森林管理署は、プロジェクトの中では現場事業等担当として位置づけられており、既にスギ・ヒノキの人工林となっている林分を（強度）間伐しつつ、天然下種更新で照葉樹を自然発生させ、十分に育った後に残ったスギ・ヒノキをすべて除去して、最終的に元々の照葉樹林に近い姿に復元するまでの一連の作業を担当することになっている。約9,000haという広大なプロジェクトエリアのうち、まずは中央から北部にかけてのおよそ1,900haから着手することになっているが、2007年度の予定は60haに過ぎず、文字通り超長期的な取り組みになることが示唆されている。照葉樹林の復元方法については、まだ検討委員会で議論が続けられている最中だが、当面は列状間伐によって低コスト化を図る方式を採用するとのことであった。復元状態を検証するためのモニタリング調査も随時行っていく予定である。

署の担当官は、本プロジェクトの連携・協働の課題として、国有林も含め、行政側は短期間で担当者が異動となるため、安定的な森林づくりの主体となりにくい構造的な問題があると指摘し、照葉樹林再生というような超長期に亘るプロジェクトの場合には、地域に根付いた地元住民組織の参加が不可欠であり、地元での盛り上がりを期待しているとのことだった。しかしながら、次節で述べるように、綾照葉樹林を巡るこれまでの様々な経緯から、現段階における地元綾町行政および町民の本プロジェクトに対する関心は必ずしも高いとはいえず、地元住民組織の参加や理解も十分ではない。この点については、プロジェクトの根幹に関わる問題として議論していく必要があるだろう。

3-1-2 綾町役場（企画財政課）

綾町では、企画財政課が当該プロジェクトの担当となっている。現在、プロジェクトに関わって綾町が行っている取り組みは、主として町内の小中学生への森林環境教育（講師はてるはの会の会員に委託）、生涯学習講座でのガイドボランティア養成、その拠点としてビジターセンターの建設（農水省国庫補助）、シンポジウム運営（助成）、プロジェクト事務局への助成、そして月1回の連絡調整会議、年2回の連携会議への出席である。ガイドボランティアは10数名が登録されており、そのうち地元住民は6名である。ガイドツアーはてるはの森の会によって運営され、予約制で一般客を受入れている。2～3時間のコースで、10名未満ならひとりあたり500円、10名以上ならひとりあたり400円を徴収し、ガイドへは1回500＋交通費実費を支払い、残りはプロジェクト事務局の収入としている。その他に、国有林との連携として、2006年に綾の照葉樹林のシンボルの地域である原生林300haについて、「てるは郷土の森」として協定を結んでいる。

現在、町として問題となっているのは、プロジェクト事務局運営費の助成である。これまで年間30～40万円を助成金として支出してきたが、昨今の厳しい地方財政状況下においては、その捻出が難しくなっているという。そのひとつの解決策として検討されているのが、照葉大吊橋の収入を充当するという方法である。照葉大吊橋（綾町照葉樹自然公園）は、町によって運営されており、入園料（大人300円）は町内の組織である「産業活性化協議会」の収入となっている。吊橋は多いときで年間22万人、現在でも約16万人が訪れる人気スポットであり、その売上は4,000～5,000万円に達している。ところが、これをプロジェクト事務局の助成金に充てることについては、なかなか町内関係者のコンセンサスが得られずに苦戦している。

もうひとつの問題は、国有林との協定（郷土の森）への対応である。国有林側からは、当該森林を活用してなにか事業を行うよう、町側に要請が来ているが、それに対して担当者は町としてどう対応すればいいのかわからず苦慮している。町担当者は、このプロジェクトでの町の役割は、基本的には事務的な事項のサポートであると認識しており、具体的な森林づくり活動の企画などについては手に負えないというのである。確かに、企画財政課のみで対応するのは無理がある案件であるが、裏を返せば、この状況は、本プロジェクトに対して、他の部課から協力を得るような体制が町行政に一切無い状態にあることを示している。

こうした綾町行政のプロジェクトに対するむしろ消極的な姿勢は、これまでの取り組みの経緯から生じていると思われる。すなわち、前述の通り、（故）郷田實氏が町長を務めた1989年までの6期24年間の町づくりはまさに「照葉樹林行政」と称されるべきもの⁽³⁾であった。1985年には「照葉樹林都市」を掲げ、研究者や町外の文化人を中心として「照葉樹林文化を考える会」が発足し、毎年「照葉樹林文化シンポジウム」や宮崎市での「連続講座」が開催された。こうした取り組みがマスコミを通じて盛んに情報発信されたことで綾町の知名度は全国レベルとなり、取り組み自体も町外からは高く評価されたが、肝心の町民一般の生活にはなかなか浸透しなかったといわれている。イベントに参加するのはいわゆる有識者と呼ばれる人々に限られ、その他の人々にとっては、相変わらず、照葉樹林は「タキノ山」であった⁽⁴⁾。

このような町内外での照葉樹林に対する認識の差が、その後の運動に大きく影響を及ぼした。1989年に郷田氏が町長から退くと、これまでの反動もあってか、町行政における照葉樹林の位置づけは一気に低下し、「照葉樹林文化を考える会」との連携も事実上消滅してしまったのである。こうした照葉樹林に対する町内での関心の薄れが、その後の巨大送電鉄塔建設問題を招いたといえるであろう。この反対運動は、建設容認派と反対派で町民を二分する激しい対立を生み、そのことが、現在まで尾を引いている。こうした経緯から、世界自然遺産登録運動を経て、照葉樹林プロジェクトとして再び脚光を浴び始めた現在も、綾町行政におけるプロジェクトの位置づけは決して高いとはいえない状況にある。100年という長期を見据えるプロジェクトにとって、地元町行政および住民の姿勢は非常に重要であるだけに、今後も人々の関心を高め、プロジェクトを支援する機運を盛り上げることが課題であろう。

3-1-3 綾の照葉樹林プロジェクト推進協議会（てるはの森の会）

てるはの森の会は、世界自然遺産登録運動時に「綾の森を世界遺産にする会」として集まった県内の森林保護関係ボランティア等7団体により構成されており、ひとつの固定的な組織というよりはむしろ7団体のネットワークと言った方が正確である。プロジェクトの事務局を担当すると同時に、森林ボランティア活動や森林環境教育、ガイドボランティアの実施運営、一般市民への普及啓蒙活動等、プロジェクトの中で主に市民参加に関わる部分を担当している。会員は2007年9月現在で約150名、個人については8割が県内住民であるが、綾町住民は少ない。法人会員は今のところ国有林関連企業（請負事業体等）が多くを占めており、その他は他の自然保護団体、工芸組合、まちづくり等のNPOである。

てるはの森の会が現在抱えている問題点としては、大きく分けて、運営資金の確保と組織体制の2点に整理することができる。

まず、運営資金は主として会費収入、林野庁からの協賛金、企業や個人からの寄附金、助成事業、町からの補助金、ガイドボランティア事業や書籍販売などの事業収入から得ている。2006年度の決算を例に、その内訳を示せば図3の通りである。現在のところ、運営資金の多くは協賛金、助成金が占めており、会費収入、事業収入は合計約790万円のうちの1割に過ぎない。このうち、協賛金は九州森林管理局からで制度発足時には600万円、2006年度には300万円の収入となっているが、これについては2年間で打ち切られる予定であり、その後は大幅な減収となることが予想されている。支出については、合計で約670万円、うち、人件費（常勤1名分）が240万円と全体の3分の1を占めている。次期への繰越額は、前期からの繰り越し分をあわせても140万円程度しか無く、早くも財政面で非常に厳しい状態にあることがわかる。これについては、助成金の獲得などの努力も必要であるが、毎年助成されるとは限らない資金に頼ることは安定的な活動を行い難いという面で問題がある。

よって、まずは会費収入の増大と企業からの寄附金などを呼び込む取り組みが必要であるが、

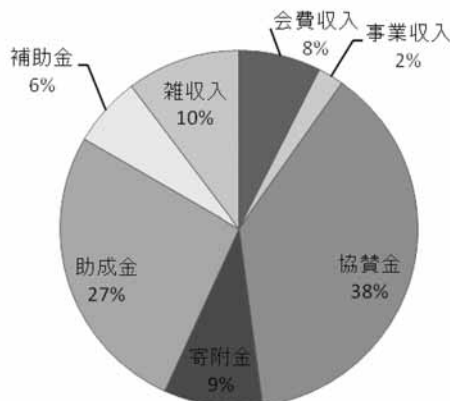


図3 てるはの森の会の収入内訳（2006年度）

注：「てるはの森の会」第2期決算報告書より作成

現体制では、資金集めの営業活動が行える人材が確保できていない状況にあると同時に、この会が抱える組織体制のそのものの問題が悪影響を及ぼしている。

先も述べたとおり、この会は7団体のネットワークによって構成される組織である。より実態に即して言えば、てるはの森の会の運営に関わっているのはこの7団体の主要メンバーであり、それが「世界遺産にする会」設立時の中心メンバーでもあった。それぞれ地元で独自の活動をしていた団体が、世界自然遺産登録という目的を共有して署名運動などに協力したことがネットワーク化のきっかけである。そして、その後、これら中心メンバーがそのまま照葉樹林プロジェクトの立ち上げに携わることになり、その成り行きで各団体はてるはの森の会のメンバーとなった。しかし、その際にこの会と各団体の個人会員の位置づけを不明確にしたまま、さらには各団体のコアメンバーでも自団体とこの会との関係について整理しないまま今日に至ってしまったことで、会の組織体制が錯綜し、会費徴収に重大な支障を来しているのである。会は発足して2年が過ぎているが、この間、シンポジウムに来た人やボランティア活動に参加した人から不定期に徴収した会費がほとんどであり、「年会費」としているにも関わらず、定期的な徴収体制は構築出来ていない。さらに、7団体に属している一般会員については、扱いが団体によってまちまちであり、無条件に会員と見なすのか、希望者だけを募るのか、明確に決まっていない。また、団体会員の位置づけも不明である。この状態が続けば、新たな会員の獲得はおろか、既に会員となっている個人へのサービスにも支障が生じ、会員の減少やプロジェクトへの信頼性を損ねることにもつながり得る重大な問題であるといえよう。これについては、2007年9月によく「てるはの森の会例会」の第1回目が開催され（それまでは「世界遺産にする会」の例会でプロジェクトの話し合いを行っていた）、会のビジョンの明確化と共有、意思統一、各団体の役割分担、会費の原則や個人会員の位置づけ等、組織体制の交通整理に取り組むことになった。

また、もう1点、組織体制に関わる問題として特筆すべき点は、NPO法人宮崎文化本舗の存在である。宮崎文化本舗は1995年に宮崎映画祭の企画・運営をきっかけに活動を開始し、以来、主としてまちづくりの分野で活躍してきたNPOである。また、他のNPO法人や市民ボランティア団体の支援やネットワーク化も手がけており、宮崎市のNPO活動活性化に長年取り組んできた実績がある。森林や自然保護問題とは異分野で活動する団体であったが、NPO支援の関係で「綾の森を自然遺産にする会」の事務局運営を引き受けることになり、そのつながりで当該プロジェクトにも関わるようになった。現在のプロジェクトにおいてもてるはの森の会においても、実質的な事務局機能を果たしているのは宮崎文化本舗であり、そのコーディネート能力の高さから、プロジェクトに無くてはならない存在となっている。こうした大規模なプロジェクトにおいては、このような「ひとを動かす仕組み」づくりを得意とする組織を巻き込むことも重要であろう。しかしながら、その一方で、宮崎文化本舗はプロジェクト全体のコーディネートに加え、てるはの森の会内部のコーディネートも担い、役割が集中してしまっているのも事実である。その点で非常に無理のある（一部に負担の偏る）運営体制になっていると指摘せざるを得ず、こうしたスキルを持った人材（組織）の確保が急務であるといえよう。

その他、てるはの森の会の今後の活動としては、国有林による復元事業（間伐）がはいよいよ開始されることから、現地のモニタリングシステムの構築を早急に進めることが優先課題として挙げられている。その際、あくまでもボランティアで担うことが出来るのは一部のモデル的な取り組みのみであると心得ており、全体的には国有林当局が責任持って本格的なシステムを構築するよう働きかけることが確認されている。

3-2 プロジェクトの現状と課題

2005年のプロジェクト発足以降、これまでは基本的に短期行動計画および中長期目標の策定がメインであった。現在は、具体的にプロジェクトをどう動かしていくかが問われる新たな段階へと移行しつつある。

こうした中で、事務局は喫緊の課題として以下の3点を挙げている。

第一に、実質的な協働（コラボレーション）を実現する組織体制づくりの検討である。現段階で綾プロジェクトに緊急に必要なとなっているのは、「ひとを動かす仕組みづくり」である。プロジェクトの内容自体、照葉樹林の復元から人づくり、地域づくりまでを視野に入れた多岐に亘る課題の解決を目標にしており、またそのために集ったメンバーも多種多様である。それだけに、プロジェクトの理念や活動方針の大枠が決まった今からは、活動それ自体を円滑に進めるための組織体制づくりが何よりも重要になるという認識である。事務局長のI氏は、こうした組織体制づくりの参考のため、先述のAKAYAプロジェクトを視察したが、そこで感じた大きな違いのひとつは常駐職員の存在であるという。林野庁は、こうしたモデルプロジェクトや市民との協働による森づくりを行う拠点として全国に11ヶ所の「森林環境保全ふれあいセンター」を設置している。そのうちのひとつがAKAYAプロジェクトを担当しており、そこには国有林職員が常時4名配置されている。I氏によれば、協働方式による一大プロジェクトをスムーズに進めようとするならば、事務作業を担当する職員の他に、プロジェクトに参加する各主体をとりまとめるコーディネーター、市民や企業など幅広い層からサポートを得られるよう情報発信を担当するファシリテーターが最低2～3人は必要であるという。しかし、現状では事務局の専従職員は事務局長を含めて2～3名であり、基本的には事務作業を担当するのみで、コーディネイトやファシリテイトといった「ひとを動かす仕組み」に専念できる職員も、森林や環境に専門的な知識を持つ職員もいない。また、そうした職員を雇用するだけの資金もない。当該プロジェクトもAKAYAと同様の規模をもつことから、「森林環境保全センター」的な施設の整備を要望したが、林野庁の方針により旧営林局単位でおおむね1ヶ所ずつの整備とされており、九州森林管理局では沖縄県西表島に設置されたために、当該プロジェクトのための整備はほぼ不可能であるという。そこでI氏は、連絡調整会議の下に、復元方法の調査研究およびモニタリング方法、地域づくり、組織体制づくりと資金調達手法の開発といった具体的な課題別のワーキンググループを設置することを提案しており、本年度から動きだす予定である。I氏によれば、5者がそれぞれ自分の担当を行うだけでは従来の行政のやり方と基本的に同じであり、協働とはいえない。また、これまでの話し合

いでは「出来ない」話ばかりであったが、今必要なのは「何が出来るか」、「どうすれば出来るか」という話し合いである。実質的な協働（コラボレーション）を実現するためにも、是非ともワーキンググループの設置が重要であり、そこでは物事を「いかにして可能にするか」という方策を徹底的に話し合いたいとのことであった。

第二の課題は、企業との連携を進めることである。現段階では、プロジェクトの運営資金は九州森林管理局より600万円、綾町より30～40万円、その他は会費収入と書籍販売収入、ボランティアガイドなどの事業収入と受託事業費によって賄っている。特に、局からの協賛金収入は大きい、今後大幅に減額される予定であり、新規の資金の獲得と財政の安定化が課題となっている。その意味で、企業との連携による寄附金あるいは協賛金の確保は有力な方策のひとつとなっている。社会貢献あるいは環境貢献として、森林に関心を持つ企業は増えており、国有林も企業に働きかけを行っているが、当該プロジェクトではまだ成果が上がっていない。その一因として、国有林担当職員の異動と引き継ぎの問題および事務局の人員不足が挙げられた。プロジェクト発足時には、企業へのPR活動にも非常に積極的な国有林職員が存在していたが、すぐに異動となり、次の担当者への引き継ぎにも問題があつてこうした取り組みが一時棚上げになっているという。そのフォローを事務局側で行いたいのは山々だが、現体制ではとてもそこまで手が回らないとのことであった。

第三として、地元・綾町等でのプロジェクトへの関心の低さである。当地におけるこれまでの照葉樹林保護の取り組みが基本的に町外からの支援にその多くを依っていたこと、今回のプロジェクト自体もいわゆる地元から積み上がったものではなく、抜本的改革を契機とする国有林側の事情の変化を背景に、どちらかと言えば森林管理局が主導して発足した側面が強いこと、そして鉄塔建設反対運動における住民同士の対立の余波も手伝って、地元行政や住民の関心は全般的に低いままに留まっている。また、県も5者の一員であるが、県有林が含まれているから参加するというスタンスから脱しておらず、連携がうまくいっているとは言い難い状況にあるという。照葉樹林の復元という超長期を見据えるプロジェクトにとって、安定した組織体制を築くことは非常に重要だが、昨今の行財政改革の下では、林野庁などの国や地方自治体の行政機関はそのあるべき体制を巡って大きく動揺している状況にある。また、森林という、環境資源であると同時に土地に根ざした歴史的資源という側面を持つ資源の管理保全に当たっては、とりわけ地元住民の意向は正統性という観点からも重視されるべきものである。故に、プロジェクトへの地元住民組織の巻き込みは重要であり、早急な対策が必要である。住民感情のこじれなど、複雑な問題が絡んでいることから、このことは一朝一夕には克服できないが、少なくとも、地道で継続的な住民参加の取り組みと、町行政および自治公民館、自治会などの理解と協力が必要であり、その意味でも、実質的な協働の仕組み、すなわち「ひとを動かす仕組みづくり」が何よりも重要となっている。

以上の課題を通じて、事務局からの国有林側に対する評価としては次の通りである。まず、このようなプロジェクトに国有林が取り組み始めたことは画期的なことであり、評価に値する。し

かし、それを推進するための手法（ひとを動かす仕組み）が全く確立されておらず、一から始めなければならない段階である。協働の「絵」を描くことは簡単だが、いざ進めようと思うと、各主体を調整するという能力を発揮できる人材、仕組みが不可欠である。しかし、綾プロジェクトでは森林環境保全センター的な組織を設置し職員を配置するというような国有林側からの支援もなく、担当職員の異動に際しても配慮がみられないなど、連携・協働を実質的に実現する困難さに対して認識が甘いのではないかとのことであった。

4 結 論

モデルプロジェクトはまだ緒に就いたばかりであるが、単に森林資源管理にとどまらず、生物多様性復元、照葉樹林復元といった総合的かつ科学的な自然資源管理実現へ一歩踏み出した取り組みとしても画期的である。また、地域住民等、多様な主体を包含する森林ガバナンス形成を目指す取り組みでもあり、森を巡る関係性の再構築としても注目に値する。

しかし、綾プロジェクトの事例が示しているとおり、連携・協働の「絵」を描くことはすぐに可能であっても、それを現実に動かしていくことは並大抵ではない。5者がそれぞれの分担を果たすだけでは協働とはいえないというI氏の問題提起は重要であり、行動計画が樹立された今後はいよいよ「協働」が実践の中で問われることになる。

そのための運営体制としては、ようやく本格的な整備に着手した段階にあると言ってよい。各課題に対するワーキンググループが設置され、具体的な検討に入るなど、仕組み作りに関する一連の働きかけは事務局が主導力を発揮しており、それについては、元々NPO支援を専門としている宮崎文化本舗をメンバーとしていることが大いに利点となっている。もちろん、他の市民団体もこれまでの森林や自然保全活動の実績や人脈を活かして活動しているわけであるが、各団体の森林や自然に対する思い入れが時として冷静な対話を阻むこともある。その点でも、事態を第三者的な立場から俯瞰でき、常にプロジェクトの運営体制面からのチェックができる存在は重要である。国有林と市民とのパートナーシップといえ、得てして森林ボランティア団体、あるいは自然保護団体を想起してしまいがちだが、こうしたプロジェクト型協働の取り組みに際しては何よりも各主体をうまくコーディネートし、それぞれを確実に前に進める能力が重要となることから、森林や自然といった対象に囚われすぎず、協働の実践面で実績を有する個人や団体の協力を仰ぐことも必要であろう。

また、地元側の関心を高め、プロジェクトを支援する機運を盛り上げることは運営組織の安定のためにも是非とも取り組まなければならない課題である。綾の照葉樹林だけでなく、綾プロジェクトから生み出される交流そしてそこから得られる人的資源のネットワークそのものも地域資源として再発見されるような取り組みが必要であろう。そのためにも、地域にも目を配りつつ、綾プロジェクトの活動を目に見える形で広く情報発信することが重要である。現時点では、綾プロジェクトの情報発信や県内外へのPR、地元の子供たちへの環境教育やガイドボランティ

ア、森林ボランティアの受入れといった普及啓蒙活動を事務局が一手に引き受けている状況にあるが、さすがに限界がある。ファシリテイトや広報活動を専門的に担当する人材の掘り起こし、確保も重要な課題となろう。

そもそもモデルプロジェクトは、約9,000から10,000haという広大な面積の森林を対象とし、自然の復元といった超長期的かつ科学的検証を必要とする取り組みである。そのために、専門性を有し、かつ責任ある管理組織を長期に亘って存続させる必要がある。これを保証するのは主として行政の役割であり責務であろう。そして言うまでも無く、プロジェクトの最終的な責任は国民から森づくりの負託を受けている国有林当局にある。その意味で、事務局体制の充実や拠点整備、専門職員の配置などについて、もっと配慮されてしかるべきである。綾プロジェクトの現体制は同規模のAKAYAプロジェクトに比べてもあまりに脆弱であると指摘せざるを得ない。財政的な問題はあるにせよ、モデルプロジェクトと位置づけた以上、拠点整備は必要不可欠の課題という認識を持って国有林側もプロジェクトに当たるべきである。既に国有林組織自体の不安定さ、すなわち、担当職員の異動による運営への弊害やプロジェクトに対する姿勢や認識が必ずしも個々の職員レベルで共有されているとは限らない点が指摘されている。専門職員を配置するなど、早急に現実的な解決が図られるべきである。

さらに、もうひとつ国有林側の責任として、緻密なモニタリングによる照葉樹林復元の科学的検証と情報公開をしっかり行うことは何よりも重要であり、プロジェクトの根幹である。このプロジェクトに対する地元側の関心が低いという問題点は先に指摘した通りであるが、それには鉄塔建設反対運動の余波という側面以外に、これまでずっと開発推進基調であった国有林当局に対する不信感がまだぬぐえていないことも影響していると思われる。実際、地元の素材生産業者などから、今回のプロジェクトを、自然公園に指定されている当該国有林において、照葉樹林復元の名の下に大々的に生産（強度間伐）を進めるための、つまり木を伐れるようにするためのものだと批判する声も多数聞かれた。こうした不信感をぬぐい去り、信頼性を高め、パートナーシップの輪を広げるためにも、信頼に足るモニタリングの仕組みと結果の公表を行うことは非常に重要である。

こうした国有林側の問題点は、結局、現在進めている「連携・協働」の取り組みが、時代に応じた科学的で総合的な自然資源管理の実現や「国民の森」づくりの理念の具現化といった市民的公共性に基づく国有林野管理⁽⁵⁾につながりうる積極的な方向性よりもむしろ、一連の抜本的改革および行財政改革下におけるさらなる「経営合理化策」すなわち「国有林管理からの一方的撤退」という状況を補完するための「連携・協働」といった消極的な方向性に強く支配されていることに起因している。こうした方向性を前者に転換していくためには、「協働」の大前提である「問題意識の共有化」という点に立ち返って、国有林自らがパートナーに対して率直に問題点を明示し、その課題を解決したいという意識を鮮明化することが重要であろう。すなわち、国有林側の抱える財政面での問題や、職員不足、森林管理体制上の問題点などについて、連携・協働関係でどのようにこれらの問題を解決したいと考えているのか、より積極的に打ち出す必要がある

のではない。行政にありがちな「出来ることしか出来ない」という姿勢から、現状で「出来ないことを『連携・協働』の仕組みを活かしてなんとか実現する」という確固たる姿勢へと変えていくことが、実質的な「協働」に向けての第一歩であろう。

(1) 国有林野事業は、外材依存体制下での木材不況と木材価格の低迷、そして高度経済成長期の過伐体制下における莫大な投資的経費によって1970年代中葉以降には慢性的な赤字経営に陥り、1976年からは財政投融资を中心とする借入金を導入せざるを得ない事態となった。1978年の「国有林野事業改善特別措置法」の制定と、「国有林野事業の改善に関する計画」の下でおよそ20年間に亘って経営改善の取り組みがなされてきたが、その過程は国有林の危機的状況を「財務問題」のみに矮小化し、徹底的な支出削減策によってその生産的基盤の縮小・劣化をもたらし、収入確保策に主眼を置きあまりに林野・土石の売払い、大規模リゾート開発の推進等、森林破壊や乱開発を助長しかねない用途への国有林野の積極的な提供などの深刻な問題を惹起した。しかも、「改善計画」によって財政の健全化はついに果たされること無く、3兆8,000億円にのぼる累積債務を抱え、1996年には会計検査院から「経営破綻宣告」を公式に宣言されるに至ったのである。詳しくは、大浦由美「国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会」『名古屋大学森林科学研究』Vol. 23, 2004, pp. 19-98を参照のこと。

(2) 「国有林野事業の改革のための特別措置法」および「国有林野事業改革のための関連法案の整備に関する法律」のことで、1998年10月に施行された。公益的機能を重視した管理経営への転換、さらなる組織・要員規模の徹底的な「合理化」・縮減、事業の「民営化（民間への作業委託）」、独立採算制の見直しと累積債務の処理（3兆8千億円のうち、返済不能な2兆8千億円を一般会計に継承、残り1兆円を国有林野特別会計に引継ぎ、林野・土地売払い収入および林産物販売収入からの剰余金によって50年計画で返済する）等を基本方針としている。

(3) 上野登『再生・照葉樹林回廊 - 森と人の共生の時代を先どる』みやざき文庫, 2004, p. 260

(4) 前掲(3), p. 271

(5) 「これまでも国有林の『公共性』ということが言われてきましたが、それは国民経済の発展に資するといった抽象レベルで公共性を説くものであり、その実質は、大企業の私的利益に奉仕する『資本的公共性』にほかなりませんでした。そうではなく、国有林の管理経営は、住民・国民の生活利益を保障し、社会的不平等や不公正を是正して、基本的人権を擁護する『市民的公共性』に奉仕するものでなくてはなりません。」塩谷弘康「国有林再建の道」笠原義人他編著『どうする国有林』リベルタ出版, 2008, p.166